

Kann man Klimaschutz einklagen?

Matthias Friehe

2019-12-13T13:52:35



Aus der Reihe UMWELTRECHT am FREITAG

Ein Streitgespräch zwischen [JOHANNA GABLER](#) und [JULIAN SENDERS](#)

Zunehmend versuchen zivilgesellschaftliche Akteure und Privatpersonen, Klimaschutz auch mithilfe der Gerichte zu erreichen. Neben Klagen gegen Unternehmen aufgrund ihres Anteils an der globalen Erwärmung handelt es sich dabei vor allem um Klimaklagen gegen den Staat aufgrund unzureichender Klimaschutzmaßnahmen. Mit einer solchen Klage mehrerer Bio-Bauern und Greenpeace gegen die Bundesrepublik befasste sich auch jüngst das VG Berlin (Urt. v. 31.10.2019 – 10 K 412.18), das die Klage mangels Klagebefugnis [als unzulässig abwies](#). Das folgende Streitgespräch soll die wichtigsten Aussagen dieser Entscheidung genauer beleuchten.

Erstens: Kabinettsbeschlüsse zu Klimazielen vermitteln keine subjektiven Rechte

Richtig, sagt JOHANNA GABLER: Denn einklagbare subjektiv-öffentliche Rechte können sich nur aus Rechtsnormen ergeben, aus deren Entscheidungsprogramm folgt, dass sie zumindest auch dazu bestimmt sind, dem Einzelnen durchsetzbare Rechte zu verleihen. Im Falle von Kabinettsbeschlüssen wie dem [Kabinettsbeschluss zum Aktionsprogramm Klimaschutz 2020](#) vom 3. Dezember 2014 ist dabei bereits fraglich, ob es sich überhaupt um einen rechtlich bindenden Beschluss oder um eine bloße politische Selbstverpflichtung der Bundesregierung ohne Rechtswirkungen handelt.

Unabhängig von diesem Streit handelt es sich bei Kabinettsbeschlüssen gleich welchen Inhalts aber in der Regel nicht um individualschützende Rechtsnormen. Das gilt auch für den Kabinettsbeschluss Aktionsprogramm Klimaschutz 2020. Denn dieser betrifft naturgemäß nur den Binnenbereich der Bundesregierung und nicht etwa das Außenverhältnis zum Bürger. Im Übrigen ergibt sich bereits aus dem

Wortlaut und dem Kontext des Beschlusses eindeutig, dass dieser weder geeignet noch bestimmt ist, dem Einzelnen Rechte zu verleihen. Das Aktionsprogramm enthält hauptsächlich Zielformulierungen und politische Programmsätze, die ihrerseits noch der konkreten Umsetzung bedürfen, sei es durch Gesetzgebung oder durch sonstiges Regierungs- oder Verwaltungshandeln. Wenn es etwa heißt: „Der Bundesminister für Wirtschaft und Energie wird 2015 dazu einen Regelungsvorschlag vorlegen.“, dann lässt sich hieraus weder ein wie auch immer geartetes Recht entnehmen noch ein geschützter individualisierter Personenkreis identifizieren, der solche Rechte durchsetzen können soll. Das Aktionsprogramm ist vielmehr erkennbar spezifischen Maßnahmen zum Klimaschutz vorgelagert, die im Einzelnen durch die Bundesregierung identifiziert und getroffen werden müssen bzw. bereits getroffen wurden. Welche Maßnahmen mit welchem Einspareffekt an Treibhausgasen dies im Einzelnen sind, ist jedoch dem Bereich der Politik und somit dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zuzuordnen. Rechte des Einzelnen vermittelt der Kabinettsbeschluss auch nicht etwa über [Art. 3 Abs. 1 GG](#) i.V.m. dem Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung, wie man es für Verwaltungsvorschriften etwa im Bereich des Subventionsrechts kennt. Denn hier beruht die individualschützende Außenwirkung gegenüber dem Bürger gerade nicht auf den Verwaltungsvorschriften selbst, sondern auf der Verwaltungspraxis, die sich aus der Anwendung der Verwaltungsvorschriften ergibt. Bei Kabinettsbeschlüssen, noch dazu einem solchen wie dem Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, welcher verschiedene Maßnahmen aufzählt, kann sich eine solche Verwaltungspraxis aber erst gar nicht herausbilden.

Auch aus der Wesentlichkeitstheorie und dem Parlamentsvorbehalt lässt sich für den Klimaschutz allenfalls das Erfordernis eines Parlamentsgesetzes für die im Einzelnen zu treffenden Maßnahmen, nicht aber ein subjektives Recht aus dem Kabinettsbeschluss herleiten. Auch wenn der Kabinettsbeschluss bereits in Gesetzesbegründungen zur Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen, wie etwa in [§ 13g EnWG](#) zur Stilllegung von Braunkohlekraftwerken, herangezogen wurde, sagt dies nichts über eine individualschützende Außenwirkung aus. Dies bedeutet nicht zwingend, dass der Klimaschutz kein Gegenstand rechtlicher Beurteilung sein kann. Dem VG Berlin ist aber darin zuzustimmen, dass der Kabinettsbeschluss Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 dem Einzelnen keine gerichtlich durchsetzbaren subjektiven Rechte vermittelt.

Falsch, sagt JULIAN SENDERS: Zwar ist grundsätzlich richtig, dass von der Bundesregierung beschlossene Zielvorgaben keine gesetzesgleiche (Außen-)Wirkung beanspruchen können. Dies würde auch zu einem Konflikt mit der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz von Bundestag und Bundesrat führen. Es stellt zwar, hiervon abgesehen, fraglos widersprüchliches Verhalten dar, sich als Bundesregierung zu einem bestimmten Ziel zu bekennen und dann im Falle der Nichterfüllung darauf zu bestehen, man hätte sich schon gar nicht verpflichtet. Dies vermag allerdings nicht die Klagebefugnis zu begründen.

Es geht ferner auch nicht um eine Aufladung politischer Erklärungen dergestalt, dass diese individualschützenden Charakter haben. Insofern muss es weder auf Art. 3 GG i.V.m. dem Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung noch auf

Wesentlichkeitstheorie und Parlamentsvorbehalt ankommen. Vielmehr kann eine Grundrechtsverletzung durch die Nichteinhaltung der Klimaschutzziele geltend gemacht werden, d.h. die Klagebefugnis wird nicht isoliert aus dem Verstoß gegen ein Aktionsprogramm hergeleitet, sondern aus der Verletzung von Grundrechten durch den Verstoß.

Die Kategorie des „Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung“ lässt unter diesen Umständen keine andere Bewertung zu. Der Bereich der Politik ist kein rechtliches Vakuum – dass hier zentrale politische Gestaltungsfragen betroffen sind, entzieht den Klimaschutz-Themenkomplex keineswegs der rechtlichen Sphäre, soweit die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind. Dies haben jüngst die luftreinhalteplanungsrechtlichen Verkehrsverbote bewiesen – ein Politikum, welches in vielen Gerichtssälen gelandet ist und dort nach rechtlichen Maßstäben verhandelt wird.

Nach [§ 42 Abs. 2 VwGO](#) ist die Geltendmachung der Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung notwendig. Durch die Nichteinhaltung von klimapolitischen Zielen und das sich hieraus ergebende Mehr an Emissionen übt Deutschland einen direkten schädigenden Einfluss auf die steigende Konzentration von Treibhausgasen weltweit aus, wie sich aus den zwingenden Naturgesetzen der Diffusion ergibt („global mixing“). Damit besteht auch ein direkter Zusammenhang zwischen der Nichteinhaltung von Klimazielen und einer höheren Schädigungswahrscheinlichkeit von Einzelpersonen hierzulande.

Dass das deutsche Einsparziel für 2020 die Schutzpflicht des Staates nach [Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG](#) gleichsam „konkretisiert“, also die Untergrenze der staatlichen Schutzpflicht darstellt, ist jedenfalls nicht nach allen Betrachtungsweisen ausgeschlossen, eine Grundrechtsverletzung mithin möglich. Damit ist die Frage nach der Schutzpflichtrelevanz der gesetzten Klimaziele genauso wenig entschieden wie über das Ergebnis einer Abwägung mit widerstreitenden Belangen. Dies alles sind aber Fragen der Begründetheit, deren Prüfung nicht durch eine Vermengung mit Zulässigkeitsfragen verhindert werden sollte.

Zweitens: Klimawandelbedingte Unwetterereignisse sind keine dem Staat zurechenbaren Grundrechtseingriffe

Richtig, sagt JOHANNA GABLER: Denn auch wenn der Klimawandel in Form von extremen Hitze- und Dürreperioden, Starkregen oder sonstigen Wetterphänomenen unzweifelhaft Auswirkungen – auch schwerwiegender Art – auf grundrechtlich geschützte Rechtsgüter wie Leben und körperliche Unversehrtheit oder Eigentum haben kann, so kann dies nicht ohne Weiteres mit staatlichen Grundrechtseingriffen gleichgesetzt werden. Die Grundrechtsbeeinträchtigungen infolge des Klimawandels können allenfalls als mittelbar-faktischer Eingriff eingestuft werden, da sie weder rechtsförmig noch unmittelbar durch den Staat geschehen. Solche mittelbar-faktischen Grundrechtsbeeinträchtigungen sind aber nur Eingriffe, wenn sie ein Mindestmaß an Intensität aufweisen und vor allem dem Staat auch zurechenbar sind. Dass klimawandelbedingte Beeinträchtigungen von Leben, Körper, Gesundheit und Eigentum intensiv sein können, steht außer Frage. Anders sieht es jedoch mit der Zurechenbarkeit aus: die Treibhausgasemissionen, die für den Klimawandel

maßgeblich mitverantwortlich sind, stammen nur zu einem Bruchteil aus dem Staat zurechenbaren Tätigkeiten wie z.B. der Verwaltung. Das Gros der Emissionen wird durch die Bürger und die Industrie verursacht, und zwar nicht nur durch Deutsche, sondern global. Für deren Emissionen kann der Staat nicht die Verantwortung übernehmen; weder veranlasst er sie noch kann er sie in einem ausreichendem Maße kontrollieren, erst recht nicht, wenn die Emissionen aus dem Ausland stammen.

Auch die staatliche Präventivkontrolle für große Treibhausgasemittenten, etwa durch immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren, kann kein Anknüpfungspunkt für staatliche Mitverantwortung für die Emissionen sein. Denn die Präventivkontrolle erweitert nicht etwa den Handlungsspielraum der Emittenten, sondern hebt nur die präventive Sperre auf, die der ebenfalls grundrechtlich geschützten Freiheit des Emittenten entgegensteht. Gegen solche Genehmigungen kann höchstens die Verletzung drittschützender Normen geltend gemacht werden, was für Art. 2 Abs. 2 GG allerdings Kausalitäts- und Erheblichkeitsprobleme im Hinblick auf die einzelnen Anlagen aufwirft. Die Beeinträchtigung grundrechtlich geschützter Rechtsgüter durch den Klimawandel insgesamt kann somit nicht dem Staat als Grundrechtseingriff zugerechnet werden – was nicht heißt, dass die Grundrechte dem Einzelnen keinen Schutz vor klimawandelbedingten Grundrechtsbeeinträchtigungen vermitteln können. Dies ist aber keine Frage staatlicher Grundrechtseingriffe, sondern ist der Schutzpflichtdimension der Grundrechte zuzurechnen.

Falsch, sagt JULIAN SENDERS: Grundrechtsbeeinträchtigungen infolge des Klimawandels stellen einen mittelbar-faktischen Eingriff des Staates dar, der auch nicht an der Zurechenbarkeit scheitert.

Zwar ist darin zuzustimmen, dass nicht jegliches Handeln der Bürger unmittelbar dem Staat zuzurechnen ist. Eine solche Anschauung würde dem sich in Art. 2 Abs. 1 GG und den weiteren Grundrechten manifestierenden Modell einer freiheitlichen Ordnung diametral entgegenstehen. Allerdings kennt sowohl Art. 2 Abs. 1 GG eine Grenze in den Rechten anderer, hinzu kommt die Schutzpflichtdimension jedenfalls des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG für Leben und Gesundheit. Der sich darin spiegelnde Interessengegensatz ist nach traditionellem Staatsverständnis überhaupt der Grund dafür, weshalb der Staat in allen Lebensbereichen durch Gesetze einen Ordnungsrahmen setzt, indem er eine typisierte, abstrakte Abwägung zwischen diesen Rechten vornimmt.

Dies bedeutet: der Staat ist in dem Moment, in dem er die Abwägung typisiert vornimmt und dabei Verbote normiert, etwa für den genehmigungslosen Betrieb bestimmter Anlagen im Immissionsschutzrecht, durchaus für die auf Grundlage der Genehmigung entstehenden Emissionen verantwortlich. Andernfalls könnte ein Dritter auch nicht wegen einer Baugenehmigung, die seinem Nachbarn erteilt wurde, gegen den Staat klagen. Angriffspunkt ist hier nicht das Handeln des bauenden Nachbarn, sondern die Erlaubnis dessen durch die Verwaltung. Die direkte Verantwortlichkeit des Staates hört dagegen gerade dort auf, wo sich das Handeln des Bürgers außerhalb der staatlichen Erlaubnissphäre bewegt. An dieser Stelle setzt die eigenständige Bedeutung der angesprochenen Schutzpflichtdimension der Grundrechte ein.

Dass alle aufgrund von staatlichen Genehmigungen ausgehenden Treibhausgasemissionen in der globalen Betrachtung nur eine untergeordnete Rolle spielen – der Beitrag Deutschlands zum Klimawandel ist eben nur ein geringer Bruchteil – ist kein Argument gegen die Klagbarkeit dem Grunde nach, sondern allenfalls der Höhe nach. Es vermag in jedem Fall nicht über den Verursachungsanteil hinwegzutäuschen, welcher sogar für einzelne Unternehmen (vgl. das zivilrechtliche Klageverfahren [Lluyia ./ RWE](#)) bestimmbar ist und die Bezifferung des Schädigungsanteils ermöglicht.

Die Schutzpflichtdimension der Grundrechte wird zudem auch dort eine Rolle spielen, in denen gerade die typisierte Abwägung der konfligierenden Interessen durch den Gesetzgeber für falsch gehalten wird – z.B. kann eine zu lasche gesetzgeberische Handhabung von Emissionsrechten einen Verstoß gegen die staatliche Schutzpflicht für die menschliche Gesundheit darstellen. Einen Eingriff stellt sie – anders als eine durch die Verwaltung erteilte Erlaubnis zur Emission von Treibhausgasen – nicht dar.

Insofern können Grundrechte sowohl in ihrer Ausprägung als Abwehrrecht – hier vor allem mit Blick auf bereits eingetretene Schädigungen – als auch in der Schutzpflichtdimension – Nichtergreifen weiterer, außerhalb des bestehenden Ordnungsrahmens liegender Maßnahmen zur Schadensvermeidung – ein „Klimaklagerecht“ verleihen.

Drittens: Grundrechtliche Schutzpflichten vermitteln keinen Anspruch auf Einhaltung eines bestimmten Klimaziels

Richtig, sagt JOHANNA GABLER: Denn die Schutzpflichtdimension der Grundrechte sowohl des Grundgesetzes als auch der Europäischen Menschenrechtskonvention umfasst zwar auch die Pflicht des Staates, den Einzelnen vor Grundrechtsbeeinträchtigungen und Grundrechtsgefährdungen durch die Naturgewalten zu schützen, womit auch ein Anspruch des Einzelnen auf einen solchen Schutz korrespondiert. Man könnte sogar argumentieren, dass sich diese Schutzpflicht nicht nur aus den Grundrechten, sondern darüber hinaus auch aus Art. 20a GG, dem Staatsziel zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, ergibt. Damit ist auch eine Pflicht des Staates, im Hinblick auf klimawandelbedingte Risiken wie bspw. Gesundheitsgefahren durch langfristige Hitzeperioden Vorsorge zu treffen, nicht von der Hand zu weisen. Insbesondere kann sich der Staat auch nicht dadurch entlasten, dass auch andere Staaten den Klimawandel durch Treibhausgasemissionen (mit-)verursachen.

Wie der Staat seine Schutzpflicht erfüllt, gehört jedoch zum Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung; die im Einzelnen zu treffenden Schutzmaßnahmen liegen daher im Ermessen der Regierung. Dieser Ermessens- und Gestaltungsspielraum der Exekutive ist ein zentraler Ausfluss des Grundsatzes der Gewaltenteilung und als solcher auch nicht abdingbar, auch nicht durch drängende Probleme wie den Klimawandel. Die Bürger haben damit zwar dem Grunde nach einen Anspruch auf Schutz etwa ihres Lebens und der körperlichen Unversehrtheit vor klimawandelbedingten Wetterphänomenen, allerdings keinen Anspruch auf die Ergreifung bestimmter Maßnahmen. Eine Ausnahme

kann nur dann gelten, wenn das Untermaßverbot verletzt ist, wenn also die getroffenen Maßnahmen nicht ausreichen, um einen angemessenen und wirksamen Mindestschutz der Bürger zu gewährleisten. Dies ist hier aber nicht der Fall: Zwar wird das Ziel des Aktionsprogrammes Klimaschutz 2020 deutlich verfehlt, da statt der 40%-Minderung der Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 bis 2020 nur etwa 32% eingespart werden können. Dass diese Diskrepanz von 8% signifikant ist, mag aus politischer und naturwissenschaftlicher Sicht durchaus bedauerlich sein. Sie führt aber nicht etwa dazu, dass der Staat seine Pflicht, die Bürger vor den Folgen des Klimawandels zu schützen, offensichtlich nicht in hinreichender Weise erfüllt hätte. Denn es ist nicht Aufgabe der Gerichte, der Regierung auf Grundlage von grundrechtlichen Schutzpflichten ein konkretes Klimaziel vorzuschreiben. Außerdem ist das für 2020 gesteckte Ziel einer Ersparnis von 40% Treibhausgasen gegenüber 1990 im internationalen Vergleich und im Hinblick auf die Empfehlungen des Weltklimarates durchaus nicht zu gering angesetzt. Deshalb kann von einer Nichterfüllung der staatlichen Schutzpflicht bzw. evidenten Verfehlung eines Mindestschutzstandards nicht die Rede sein; das 40%-Ziel ist keineswegs das grundrechtliche gebotene Klimaschutzminimum. Ein Anspruch auf Einhaltung des 40%-Ziels aus der Schutzpflichtdimension der Grundrechte besteht folglich – wie das VG Berlin in seinem Urteil zutreffend ausführt – nicht.

Falsch, sagt JULIAN SENDERS: Gerade weil jeder Einzelne ein Recht auf Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit hat, muss dieser auch zu einem Anspruch auf Maßnahmen zur Vermeidung von klimawandelbedingten Schädigungen führen. Erschöpfte sich dieses Recht in einen Anspruch auf Absichtserklärungen und unverbindliche Zielvorgaben, ginge die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende Schutzpflicht jedenfalls evident leer. Welchen Spielraum die staatlichen Organe im Rahmen ihres Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung bzw. ihrer gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative bei der Ausgestaltung haben, hängt im Ergebnis von den Erkenntnissen der Klimaforschung ab.

Dabei ist grundsätzlich zu berücksichtigen, dass „die Wissenschaft“ keine demokratisch legitimierte und klar umrissene Instanz darstellt. Nach Ansicht des BVerfG ([B. v. 02.07.2018 – 1 BvR 612/12](#), Rn. 43) sind neue wissenschaftliche Erkenntnisse für die Hoheitsträger aber (erst) dann verbindlich, wenn sie sich innerhalb der Wissenschaft durchgesetzt haben oder als „verlässlich“ gelten. Dies wird jedenfalls und mindestens für die Feststellungen des Weltklimarats IPCC der Fall sein.

Über das Untermaßverbot wird sodann verfassungsrechtlich auch die Pflicht des Staates, von den im Zuge der globalen Erwärmung offenkundig werdenden planetaren Grenzen „sichtbar wegzusteuern“, in konkrete Handlungsgebote übersetzt (Calliess, ZUR 2019, 385, 386). Dabei stellt sich im globalen Kontext die Frage der Verantwortlichkeit eines einzelnen Landes wie Deutschland. Eine Entlastung lässt sich vor dem Hintergrund der naturgesetzlich vermittelten Kausalitäten aber kaum erreichen: Denn emittierende Entwicklungs- und Schwellenländer haben begrenzte Möglichkeiten, aber auch begrenzte Pflichten zur Einsparung von Treibhausgasemissionen: Die Bewohner dieser Regionen haben schon jetzt deutlich kleinere ökologische Fußabdrücke als hierzulande. Hinzu

kommen klimapolitisch kontraindizierte Entwicklungen wie etwa in den USA oder in Brasilien. Vor diesem Hintergrund muss Deutschland, um seiner unabhängig von globalen Entwicklungen bestehenden Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und der Pflicht aus [Art. 20a GG](#) nachzukommen, umso ambitioniertere Einsparerfolge anstreben und erreichen. Dem wird mit unverbindlichen Absichtserklärungen nicht Genüge getan. Die Grundrechtsrelevanz der ursprünglichen deutschen Zielsetzung – 40 % bis 2020 – ist mithin im globalen Kontext zu betrachten und kann sehr wohl das grundrechtlich gebotene Minimum darstellen.

Zitiervorschlag: Johanna Gabler / Julian Senders, Kann man Klimaschutz einklagen?, JuWissBlog Nr. 118/2019 v. 13.12.2019, <https://www.juwiss.de/118-2019/>



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](#).

